

**Weaknesses and strengths of coercive enforcement in the Organic
Administrative Code: a doctrinal legal study**
**Debilidades y fortalezas en la ejecución coactiva en el Código Orgánico
Administrativo: un estudio doctrinario jurídico**

Autores:

Toledo-Bejarano, Jessica Michel
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Maestrante en la maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación
Loja-Ecuador



jessica.toledo@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0007-7251-0180>

Mgs. Mogrovejo-León, Raúl Marcelo
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
Docente de la Carrera de Derecho
Loja-Ecuador



marcelo.mogrovejo@unl.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0004-2303-6935>

Fechas de recepción: 22-JUN-2025 aceptación: 22-JUL-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

Las instituciones públicas del Ecuador, a más de establecer una serie de políticas destinadas a organizar la sociedad y sus habitantes, tienen una facultad prerrogativa de cobrar a los administrados, a través del procedimiento de ejecución coactiva, las obligaciones que estén pendientes de asumir, por distintos conceptos que establezca previamente la administración. Basado en esta premisa, la presente investigación posee un fin destinado a analizar íntegramente el Procedimiento de Ejecución Coactiva constante en el Código Orgánico Administrativo, describiendo cuáles son las fortalezas que han permitido su consolidación a nivel institucional, y también, cuáles son aquellas debilidades que deben ser corregidas a través de procedimientos legislativos, por medio del planteamiento de sugerencias que pudieran adoptarse para lograr este fin, tomando en cuenta que el Procedimiento en mención, se constituye en uno de los más importantes y rigurosos dentro del amplio derecho administrativo. Todo esto será posible con el uso adecuado de los métodos de investigación que prevé las ciencias sociales, como lo son el exegetico, analítico sintético, y el bibliográfico, el que expondrá una investigación ajustada a los presupuestos jurídicos y científicos de las investigaciones cualitativas.

Palabras clave: Procedimiento coactivo; administración pública; obligación, fases procesales; fortalezas y debilidades; reforma legal

Abstract

Ecuador's public institutions, in addition to establishing a series of policies aimed at organizing society and its inhabitants, have the prerogative power to collect from their constituents, through the coercive enforcement procedure, any outstanding obligations they may have to assume, for various reasons previously established by the administration. Based on this premise, this research aims to fully analyze the Coercive Enforcement Procedure contained in the Organic Administrative Code, describing its strengths that have allowed its consolidation at the institutional level, and also, what are those weaknesses that must be corrected through legislative procedures, by proposing suggestions that could be adopted to achieve this end, taking into account that the aforementioned Procedure constitutes one of the most important and rigorous within the broad scope of administrative law. All of this will be possible with the appropriate use of research methods provided by the social sciences, such as exegetic, synthetic, and bibliographic methods, which will present research aligned with the legal and scientific principles of qualitative research.

Keywords: Coercive procedure; public administration; obligation; procedural phases; strengths and weaknesses; legal reform



Introducción

El derecho administrativo, se consolida a nivel nacional debido a que su campo de ejercicio legislativo, surge y se refuerza en el ámbito mismo de las administraciones públicas, las que son de variada existencia e importancia en el destino del desarrollo de la nación. Esta apología se ve reforzada basado en el criterio de Arana Muñoz (2017) quien plantea una definición en el siguiente sentido:

El derecho administrativo es, en el tiempo en que vivimos, una rama del derecho público que partiendo de la norma fundamental aspira a la realización efectiva del modelo del Estado social y democrático de derecho que hoy caracteriza la forma de Estado dominante en el planeta (pág. 96).

Lo que representa un concepto de alta jerarquía e importancia en el sentido jurídico administrativo, ya que la administración pública se sirve del contenido legal, burocrático y físico para presentar su servicio a la comunidad. Tal parece que este cometido se explye en distintas formas y por medio de distintas manifestaciones, ya que: “(...) la relación jurídico administrativa que se produce de la interacción entre cualquier persona natural o persona jurídica con órganos y entidades estatales que ejercen función administrativa” (Machuca Lozano, 2021, pág. 102), lo que significa que esta relación es permanente e irresistible para el conglomerado en general.

Basado en esto, es que la idea de que el Código Orgánico Administrativo (COA en adelante) haya provisto en su contenido un Procedimiento de Ejecución Coactivo, la expectativa real es que la administración, por medio de sus amplias facultades y prerrogativas, pueda ejercer un debido ejercicio de cobro, sin dejar espacios o dudas respecto su aplicación, respetando en todo momento los principios y garantías constitucionales, ya que el ejercicio coactivo es parte del ente administrativo público, lo que en teoría debe asegurar el respeto irrestricto al debido proceso (Luna y García, 2024).

Asimismo, el administrado tiene una expectativa real y legítima, de que su situación personal podrá ser modificada por el inicio de este procedimiento, ya que las consecuencias en caso de llegar a su conclusión pueden ser determinantes en el patrimonio del coactivado, Como ribete, se debe mencionar que, conforme aporta Sánchez et. al (2019): “(...) el sujeto pasivo



puede ser cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de Derecho Público o Derecho Privado, incluso la misma administración, si se trata de relaciones interadministrativas” (pág. 71).

En este sentido, la presente investigación se esgrime con el fin de direccionar un conjunto de razonamientos, ideas y referencias que expondrán la situación real que atañen a estos procedimientos administrativos, que tiene una finalidad directa de hacer un cobro coactivo, con sujeción a la normativa vigente del COA, y la congruencia con la Constitución de la República del Ecuador (CRE en adelante), esto en relación a los principios, derechos y garantías, que servirá para responder el enfoque investigativo en cuanto escudriñar en sí las fortalezas y debilidades que se observen en este proceso, hacen necesaria una eventual reforma. Menester es indicar que, para este fin, se recurrirá al uso de un proceso coactivo administrativo para su análisis pertinente.

Material y métodos

Para sustentar este trabajo desde el enfoque investigativo científico, se recurrió al uso sistemático de algunos métodos de investigación, considerando inicialmente al método de investigación dogmático-jurídico, el que se sirve del estudio y análisis de la doctrina especializada, la normativa concreta que este caso fue el COA, y todo aquello que aportó significativamente al desarrollo del presente trabajo investigativo, tomando en cuenta aquellas fuentes bibliográficas del derecho, que como ciencia, se nutre de conceptos, definiciones, y razonamientos que han perdurado en el tiempo (Warat, 1980).

Además, se utilizó el método analítico-sintético, que permitió el establecer un razonamiento de organización y valoración de la información obtenida, considerando un ejercicio mental de abstracción, entre lo general a lo particular, ya que por medio de esto se consiguió “analizar la documentación referente al tema de investigación, lo cual permitió la extracción de los elementos más importantes que se relacionan con el objeto de estudio” (Rodríguez y Pérez, 2017, pág. 186). Seguidamente, se realizó la utilización del método exegético, el que según Sánchez Vásquez (2019) “(...) se basa en un esquema teórico que raya en las explicaciones conceptuales formales hasta llegar al dogmatismo de sólo considerar derecho



lo que está plasmado en el texto legal vía codificaciones” (pág. 280), siendo ideal para interpretar lo que significa la normativa en la sociedad y su función teleológica, destacando al procedimiento coactivo como un procedimiento característico en la administración pública.

Se colige en este proceso, la utilización del método empírico, el que permitió analizar el caso singularizado en la administración pública del Consejo de la Judicatura de Loja, por medio del cual se realizó un estudio pertinente del procedimiento realizado y practicado en este caso, considerando la normativa del COA que ha sido abordada *ut supra*.

Resultados

El Procedimiento Coactivo en la administración pública.

Uno de los elementos de mayor fortaleza y rigurosidad que poseen las administraciones públicas, se contienen en el Procedimiento de Ejecución Coactiva, el mismo que está provisto de una serie de etapas que, escalonadamente, se van ejerciendo conforme lo requiera el proceso de cobro. El aporte de Serrano (2018) es importante, cuando dice como definición: “El COA como vía procesal en los procedimientos administrativos tienen (sic) como finalidad servir a la colectividad a través de la expedición de una normativa que satisfaga las exigencias con el reconocimiento de ciertos principios” (pág. 2), lo que otorga cierto grado de confianza no sólo al procedimiento administrativo coactivo, sino a la institución misma.

Asimismo, la investigación de Reyes Garzón (2023) respecto del procedimiento en estudio refiere: “Este es el caso del procedimiento coactivo, que es un proceso de carácter administrativo, debe sujetarse y justificarse bajo preceptos constitucionales que garanticen el mejor actuar del funcionario público y también de la administración pública” (pág. 20), lo que aporta un eje adicional de cuidado e importancia, como lo es el servidor público que ejerce este tipo de funciones, el cual en teoría jurídica y administrativa, debe estar debidamente capacitado para cumplir de manera adecuada con las funciones que son inherentes al ente coactivo.



Se debe además considerar que en lo que tiene que ver con el Procedimiento de Ejecución Coactiva, la naturaleza mismo de este proceso es en relación con una ejecución directa, que no se constituye en un proceso de alegatos o de conocimiento de causa, elementos fácticos o pruebas, sino que se entraña desde el hecho mismo de ejecutar una obligación. La consecuencia jurídica de entablar la ejecución coactiva, como lo ilustra Valdivieso (2024) se resume en la siguiente reflexión en derecho:

Cuando un deudor se niega a cumplir con sus obligaciones fiscales, el Estado puede recurrir a medidas coercitivas, incluida la ejecución forzada, para asegurar el pago de la deuda. Este proceso implica una intervención en el patrimonio del deudor para garantizar que la obligación sea satisfecha (pág. 2127).

Lo que expone el escenario sobre el cual se desenvuelve el trámite administrativo denominado ejecución coactiva, y esto supone no sólo una fuerza coercitiva que debe imprimirse en el proceso ejecutivo, sino que, *contrario sensu*, existen espacios en donde se prestan facilidades o flexibilizaciones para lograr que este proceso pueda encontrar un punto de equilibrio entre la administración y los derechos del administrado, en especial de aquellos que son considerados como patrimoniales.

La administración pública, se debe a este procedimiento por el motivo de que los ingresos económicos que deben recuperarse del cobro coactivo, son aquellos que nutren el presupuesto de la administración, y este ejercicio permite la fluidez de valores económicos que a la postre, es el insumo directo destinado a la inversión y al gasto corriente. Esta reflexión, tiene sentido cuando Aguirre y Ambrocio (2023) menciona palmariamente:

El propósito de la jurisdicción coactiva es ejecutar por parte de la administración pública y sin auxilio de la función judicial las obligaciones dinerarias a favor del Estado; hay que hacer notar que gran parte de los recursos que maneja la administración pública son recursos que provienen de impuestos y deudas a favor del Estado, estos recursos son destinados para satisfacer las necesidades de la población en general a través de servicios, obras y bienestar social (pág. 750).

Entonces, adquiere lógica y sentido que un procedimiento coactivo desde la relación jurídica-institucional que tienen las administraciones públicas, por lo que su ejercicio debe supeditarse a las principales características que tiene el mismo, y que serán descritas en esta



investigación. Sobre este hecho, plausible es lo que menciona García de Enterría, referenciado por Aguirre et. al (2024) quienes sostienen que: “Esta potestad estatal se basa en la autotutela administrativa, que se entiende como la capacidad de la administración pública para tutelar por sí misma los fenómenos jurídicos en los que el Estado esté involucrado (pág. 1615), lo que significa que el procedimiento coactivo es la forma en que las instituciones públicas, tutelan sus propios intereses y proyectan esta intención a través de procedimientos como el que se viene describiendo.

No obstante, algunos analistas e investigadores del derecho administrativo, expresan que el procedimiento coactivo, se ejercita sobre un escenario desproporcionado, en el que la administración pública excede sus facultades prerrogativas, en donde evidentemente, el mismo órgano ejecutor es juez y parte en el resultado del procedimiento (Maita y Morales, 2023), lo que podría generar un resultado negativo de las conclusiones a las que deriva el procedimiento coactivo. Esta reflexión, será considerada en el avance de esta investigación conforme al enfoque planteado.

Basado en este análisis inicial, la relación directa que existe entre el ejercicio institucional y el procedimiento de ejecución coactiva, se maneja basado en una serie de principios y fases, los mismos que serán analizados en el desarrollo de esta investigación, en el que se considerará los elementos prescritos en el COA, y una relación concisa con los casos que han sido seleccionados para contrastar el presente estudio.

El procedimiento coactivo en el COA: Principales e importantes nociones.

Como se mencionó y referenció *ut supra*, los procedimientos coactivos se manejan por la disposición del COA, que en su parte pertinente refiere que: “(...) se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento” (COA, 2018, art. 262), lo que establece una relación exclusiva de aplicación de este procedimiento a los empleados públicos, que obviamente, deben regirse a los principios constitucionales que pertenecen al sector público. En este sentido, se realiza el siguiente análisis del procedimiento coactivo, analizando puntual y concisamente las etapas que se van desarrollando y que permitan expresar cuáles son las debilidades o fortalezas que se adviertan.



Inicialmente, la norma de marras, en el artículo en relación refiere que:

La o el empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para la o el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva (Ejusdem, inc.3).

Es decir, la orden de cobro se convierte en el principal presupuesto que hace posible el inicio formal del procedimiento coactivo, situación que debe ser considerada como positiva y valorarse en el efecto jurídico que produce, considerando la formalidad del trámite a imprimirse. Más adelante, la norma en estudio establece que: “El único medio de impugnación de un acto administrativo expedidos con ocasión del procedimiento de ejecución coactiva es el ejercicio de la acción contenciosa ante los tribunales competentes, en razón de la materia, en los casos previstos en este Código” (Ejusdem, art. 263, inc. 2). Esta parte del procedimiento, se la considera positivamente, ya que por un lado, sostiene la naturaleza misma del acto administrativo que se desarrolla en el espectro institucional; y crea una vía judicial afín y exclusiva para su eventual tramitología, esto por cuanto “(...) la administración es titular de los derechos de créditos que se originan en; determinaciones o liquidaciones ejercidas por la administración o una orden de la misma, títulos ejecutivos, por un acto administrativo que no se encuentre suspendido” (Arberos Lambert et. al, 2023, pág. 4891).

Asimismo, en el contexto del análisis de este conjunto de fases o procedimientos, se menciona:

Si no se ha previsto el órgano ejecutor específico en las normas que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública, estas competencias le corresponden al órgano que ejerce la tesorería.

Si no se ha previsto el órgano a cargo de la determinación de las obligaciones ejecutables y la correspondiente emisión de las órdenes de cobro, será responsable de la administración financiera de la administración pública (COA, 2018, art. 264, inc. 2 y 3).



Esta parte de la normativa, tiene una curiosidad que podría ser considerada como limitante, cuando se colige que la competencia del ente coactivo, al no existir en la administración pública protagonista del procedimiento en mención, puede ser asumida por otro órgano del que se compone la administración, como lo puede ser la tesorería; o cuando no exista un órgano específico que genere los títulos de crédito, el mismo puede ser suplido por el departamento financiero. Este hecho, revela una debilidad que la misma norma auspicia, ya que, con la implementación del COA, el ente coactivo cobra relevancia y protagonismo necesario, con el fin de lograr un adecuado y correcto proceso de cobro en el escenario coactivo. De lo dicho, esto podría ser modificado por medio de una adecuada reforma que determine correcta e individualmente la necesaria y única instauración del órgano denominado ente coactivo.

Continuando, el COA determina en su contenido un espacio que habla de la temporalidad que se toma en cuenta para el ejercicio de la potestad coactiva, la misma que se menciona de esta manera:

Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del previsto en este Código para su pago voluntario.

La obligación es determinada cuando se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida, por lo menos, hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro (Ejusdem, art. 267).

No obstante, este artículo es contrario a lo que el mismo COA refiere respecto de los espacios que deben ser considerados como límites para ejercer la potestad coactiva, si se considera que la norma ibidem expresa: “El ejercicio de la potestad de ejecución coactiva una vez que se ha declarado prescrito, acarreará la baja del título de crédito. La caducidad del procedimiento de ejecución coactiva acarreará la baja del título de crédito” (Ejusdem, art. 261, inciso 3 y 4), lo que *per se*, expone una deficiencia notable -valga decir debilidad- en esta parte de la investigación, ya que por un lado no existe la debida tipificación del tiempo para considerar la caducidad o prescripción de este procedimiento; empero, por otro lado, se establecen tiempos para condicionar el ejercicio de ejecución coactiva:

(...) de esta forma, cuando dicho procedimiento se inicia formalmente en la administración pública y la prosecución de su trámite continúa su vertiente normal, no existe certeza -pese a que el COA lo disponga en su contenido-el momento en que caduca o prescribe en la administración pública (Flores y Quiroz, 2025, pág. 12).

Avanzando, una de las fortalezas del COA se singulariza con el capítulo denominado *Fase Preliminar y Facilidades de Pago*, ya que ambas, tienen una adecuada composición de momentos que se han concebido para entregar al coactivado, un conjunto de direccionamientos destinados a la prevención coercitiva en contra del mismo, lo que se traduce en que la fase coactiva, antes de pasar al momento de cobro forzoso, da paso a la posibilidad de lograr un acuerdo entre el ente coactivo y el administrado. Esto incluso es apreciable en las condiciones estrictas a las que se hace mención en el artículo 276, que establece las imposibilidades para lograr estas posibilidades de pago, que ciertamente se considera una fortaleza palpable en la norma.

Sin embargo a lo antes mencionado, el análisis riguroso del contenido normativo revela que una debilidad que confronta con la realidad social del ecuatoriano, se presenta con lo que prescribe el artículo 277, que concede un plazo corto y exiguo en relación a las facilidades de pago que han sido previamente convenidas entre el ente ejecutor y el coactivado, ya que diez días no es un tiempo suficiente para concretar íntegramente una facilidad de pago, situación que pudiera corregirse desde un análisis de extensión de tiempo más amplio a favor del coactivado.

Continuando, la apreciación que se hace de este procedimiento coactivo, adquiere un sentido coercitivo e implacable al momento que se otorgan etapas específicas como el embargo, que está destinada para actuar sobre los bienes:

(...) con una naturaleza preventiva encaminado a la inmovilización jurídica de los bienes del obligado, tiene como principal finalidad, que todo acreedor pueda satisfacer de forma directa su crédito una vez que se dicte la declaración de certeza que lo reconozca y ordene su pago (Robalino, 2024, pág. 1383)

Lo que establece un preponderante margen de prerrogativas y herramientas a favor de la administración pública que, a través de la ejecución coactiva, puede incluso disponer de los bienes muebles o inmuebles del coactivado, a fin de conseguir la retribución de las



obligaciones que estén pendientes de pago. A saber, el COA prescribe que el límite de para lograr la ejecución forzosa en el campo del embargo, puede llegar hasta el embargo de bienes muebles (art. 284), embargo de bienes inmuebles o derechos reales (art. 285), embargo de participaciones, acciones, derechos inmateriales y demás derechos de participación de personas jurídicas (art. 286), embargo de créditos (art. 287), embargo de dineros y valores (art. 288), embargo de Activos de Unidad Productiva (art. 289) lo que se constituye en un variedad de procesos que puede adoptar el ente coactivo, para alcanzar a recuperar los recursos económicos pendientes de pago.

Inclusive, el mismo COA establece que una medida reintegrativa de estos valores puede ser el remate de los bienes que han sido previamente embargados, según el apartado del COA que menciona:

El remate de los bienes de la persona ejecutada, sean estos muebles o inmuebles, se efectuará a través de una plataforma informática de alguna entidad del sector, observándose el procedimiento que se señala a continuación. La entidad pública encargada de la plataforma informática desarrollará los aplicativos necesarios (Ejusdem, art. 300).

De lo dicho, y con el fin de establecer un estudio sintético de lo que se ha referido en este análisis doctrinario y legal, se ha seleccionado un caso específico obtenido de una institución pública del Ecuador, para exponer ciertamente, cuáles son las debilidades y fortalezas que en la aplicación, se denotan en la práctica administrativa del procedimiento coactivo, el mismo que se aborda *ut infra*.

Resultados

La diversa presencia institucional en Ecuador, hace posible que el contenido del COA, en lo que respecta al procedimiento de ejecución coactiva, permita que en la práctica se aplique un trámite riguroso, formal, legítimo y efectivo para con los coactivados. En este sentido, se ha seleccionado al Consejo de la Judicatura de Loja, para exponer las principales novedades que se suscitan en este proceso de estudio, el mismo que se expone así.

Momento uno.



Institución pública: Consejo de la Judicatura de Loja.

Órgano Emisor: Tribunal de Garantías Penales de Loja.

Coactivado: D.F.S.N.

Provincia: Loja.

Cantón: Calvas.

Motivo de coactiva: Multa.

Concepto por el que se emite: Multa de 40 salarios básicos unificados del trabajador en general, como pena accesoria por ser procesado en un delito sexual.

Valor de la obligación: Quince mil setecientos sesenta dólares americanos (\$15.760,00).

Fecha de emisión de la obligación: 13 de octubre de 2021.

Auto inicial de proceso coactivo: 07 de septiembre de 2022.

Nota: Información obtenida del Proceso coactivo DLOJ-AP-2022-713.

Elaborado por: La investigadora.

Análisis: En esta parte del análisis del caso seleccionado, se advierte que la derivación del proceso inicial coactivo, parte con la Orden de Cobro que el órgano jurisdiccional hace al ente coactivo de la administración pública. Se debe considerar que la fecha de la emisión de la obligación y del auto inicial posee un íterin considerable.

Momento dos.

Órgano coactivo: Juzgado de Coactivas.

No. de expediente: DLOJ-AP-2022-713.

Auto inicial de proceso coactivo: Práctica de algunas diligencias: título de crédito y notificaciones.



Requerimiento de pago voluntario: Notificado a través de documentación física, en el Centro de Detención Provisional de Loja, por estar cumpliendo una pena privativa de libertad.

Unidad Financiera: Liquidación contable del valor completo de la multa del título de crédito.

Notificación con liquidación y título de crédito: Una vez realizada esta diligencia en el órgano administrativo, se notifica con el mismo al coactivado.

Nota: Información obtenida del Proceso coactivo DLOJ-AP-2022-713.

Elaborado por: La investigadora.

Análisis: De la revisión de este proceso, se observa que se hace la elaboración respectiva del título de crédito, así como la cuantificación contable del valor adeudado por el coactivado por el motivo de multa, empero, se hace la notificación al mismo en dos momentos: i) requerimiento de pago voluntario; y, ii) una nueva notificación con el título de crédito y el valor liquidado a cancelarse a la administración pública.

Tercer momento:

Comparecencia del coactivado al procedimiento coactivo: Solicita convenio de pago.

Auto de aceptación del convenio de pago: Este auto se lo emite aceptando el Convenio de Pago, estableciendo las cuotas, pero sin especificar el valor de cada cuota.

Auto de notificación de Requerimiento de pago voluntario: En el caso que se describe, se notifica al coactivado con el *requerimiento de pago voluntario*, cuando lo que se autoriza administrativamente, es el convenio de pago.

Emisión de orden de pago inmediato: En el presente proceso, se colige que se emite la Orden de Pago Inmediato, la misma que advierte de que en caso de no hacerlo, se procederá a la ejecución forzosa, como lo es el secuestro, embargo, retención de cuentas. Se le concede al coactivado tres días para este fin.



Inician medidas de ejecución forzosa: Debido al incumplimiento, el ente coactivo dirige comunicaciones para imponer enajenaciones a los bienes muebles e inmuebles del coactivado, así como sus cuentas de ahorros o corrientes. Se notifica al coactivado con fecha 21 de marzo de 2025.

Proceso se detiene: Debido a no poder alcanzar el fin coactivo, el proceso finaliza con estas comunicaciones de enajenar.

Nota: Información obtenida del Proceso coactivo DLOJ-AP-2022-713.

Elaborado por: La investigadora.

Análisis: El expediente coactivo, según se advierte de este estudio, concluye sin lograr el cobro coactivo, siguiendo una serie de fases que contempla la norma, pero sin lograr establecer la claridad, efectividad y eficiencia de dicho procedimiento, lo que será debidamente razonado en el capítulo infra, con los hallazgos pertinentes y que son parte de esta investigación.

Discusión

La intención de esta investigación, ha sido analizar íntegramente el procedimiento coactivo, desde una perspectiva académica, legal y analítica, considerando su sentido, espíritu y contenido normativo en el COA, y cómo el mismo opera en un caso práctico. La Corte Constitucional del Ecuador, instruye ampliamente al referir que:

La potestad coactiva es una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva y no declarativa; es decir, el ejercicio de esta potestad no está diseñado para la determinación de responsabilidades ni de acreencias, sino únicamente para el cobro o ejecución de créditos previamente declarados (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 22-13-IN/20, núm. 39).

Es decir, la actuación que debe emprender la administración pública, debe iniciar y tramitar sus actuaciones desde el enfoque coactivo, intentando establecer claramente las fases y ritualismos que prevé la norma, ya que, esencialmente: “Su finalidad, es aplicar la normativa para llevar a cabo una ejecución forzosa y de esta forma satisfacer al Estado, en su condición de acreedor” (Yáñez et. al, 2024, pág.958). Entonces, los hallazgos que se exhiben en este



proceso académico, se desarrollan sobre dos ejes: i) la identificación de las debilidades y fortalezas (redactadas *ut supra*); y, ii) la interpretación de las mismas en el caso singularizado para el estudio del procedimiento coactivo.

Una parte sustancial de esta investigación, establece una relación directa entre el coactivado y el principio de seguridad jurídica, la misma que: (...) es un valor propio del Estado de Derecho, es decir del Estado cuya misión fundamental es asegurar la realización del Derecho en la sociedad” (Villacrés y Pazmay, 2021, pág. 1229), y esto se menciona, por cuanto el contenido normativo del COA, como del análisis del caso, se observa meridianamente que el proceso coactivo, no tiene una forma o regla que permita definir su caducidad o prescripción, y esta situación atenta contra el derecho a la seguridad jurídica, porque si bien el COA establece que la baja del título puede darse por el caducidad o prescripción, no se indica en ningún pasaje de la normativa cuál es el tiempo que debe valorarse para que suceda esto. Debido a esto, es que el caso práctico de estudio, revela que el procedimiento coactivo inicial el *13 de octubre de 2021* (primer momento), y finaliza con la derivación de comunicaciones a nivel nacional con fecha *21 de marzo de 2025* (tercer momento). Es decir, transcurrieron 4 años en realizarse este proceso sin la posibilidad de declarar su caducidad o prescripción, siendo este un hallazgo que revela la debilidad de este procedimiento.

Continuando, el trámite coactivo debe ser contundente en el contenido de las facilidades de pago, y considerar en que el término de diez días es mínimo y exiguo frente a la posibilidad jurídica y real que debe enfrentar el coactivado. En el caso práctico, se establece una condición que enerva el destino de este procedimiento, cuando en el momento dos, se permite al coactivado lograr las facilidades de pago, a través de un convenio, y posteriormente se dispone la notificación al mismo con el auto de Requerimiento de Pago Voluntario, pero sin considerar que el coactivado, solicita la aplicación de un convenio, aspecto que desdibuja una figura jurídica con otra. Este evento, al no ser claro en la ejecución coactiva del caso práctico, expone una debilidad que la revela la administración pública.

Asimismo, se colige que la fase de la emisión de título se la ejerce después de que se ha notificado al coactivado con el inicio del proceso coactivo, que incluye la emisión del Título de Crédito (momento dos), el cual graciosamente, se lo cuantifica por medio de la Unidad Financiera posterior a esta notificación, lo que contraría la posibilidad de que el coactivado,



conozca en la primera ocasión de su notificación, el valor real que debe ser cumplido con la administración del Consejo de la Judicatura, aspecto que establece *per se*: i) la innecesaria y desgastante actividad por parte de los funcionarios del ente coactivo (debido a la práctica de dos notificaciones); y, ii) la debilidad del ejercicio coactivo en la práctica, lo cual se aprecia en el ejercicio práctico.

Basado en esto, las deficiencias que se describen, parten desde el punto de vista de la recreación normativa con la aplicación de un caso práctico; no obstante, y por ser parte del enfoque investigativo, se han explicado y fundamentado en este proceso investigativo, cuáles son aquellas debilidades que se contienen y mantienen en la ejecución del procedimiento coactivo, lo que significa que si se detecta este tipo de debilidades en el estudio de un caso en particular, puede suceder que en la práctica burocrática nacional, se revelen otras inconsistencias, yerros o indebidas interpretaciones que pueden darse en el COA, lo que acarrea como consecuencia, un vacío normativo que debe ser corregido a través de una reforma significativa; o en su lugar, la debida capacitación de los funcionarios encargados de realizar este procedimiento desde el ámbito institucional.

De lo dicho, es fundamental analizar detenidamente el procedimiento de ejecución coactiva, a fin de conseguir establecer los principales puntos de vista que unifiquen cuáles son aquellas fortalezas y debilidades, y sobre esto, marcar la necesidad corregir o mejorar en su espíritu, un procedimiento que sea efectivo y eficaz a las aspiraciones de las administraciones públicas: recuperar a través de un proceso íntegro de ejecución, los valores que han sido establecidos como sanciones, cobros o multas, y generar ingresos al sector público, a través de un medio legal legítimo.

Conclusiones

El procedimiento de ejecución coactivo, ha sido analizado desde un enfoque académico y jurídico, que ha logrado la comprensión de algunas de sus fases, estableciendo como tal las siguientes conclusiones:

La ejecución coactiva, es una prerrogativa que se concibe en la administración pública, para lograr la recuperación de valores económicos de personas que, debido a circunstancias puntuales, están inmersos como deudores para con las entidades del Estado. Esta situación



establece indudablemente, que el procedimiento coactivo es un facultad rígida, sólida e implacable que sucede en el sector público, y se aplica sobre personas naturales, que deben resistir este procedimiento y su contundencia.

No obstante, la norma que protege y auspicia al procedimiento coactivo, presenta ciertas debilidades o deficiencias que se deben analizar desde el ámbito legislativo, y que han sido mencionadas en esta investigación, a fin de aportar significativamente al estudio del derecho administrativo, y a la academia, desde el punto de vista académico y de la formación de cuarto nivel, como se lo ha hecho en esta oportunidad.

Referencias bibliográficas

- Aguirre-Ramírez, J., & D'Ambrocio-Camacho D., (2023). Importancia de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(3), 747-755 <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3.1824>
- Aguirre Cola, B. S., Rodríguez Cusme, Y. R., & García Segarra, H. G. (2024). Legislación y declaración de prescripción de los procesos coactivos iniciados en Ecuador desde 2016. *Revista Lex*, 7(27), 1611–1624. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i27.265>
- Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* No. 449.
- Asamblea Nacional. (2017, 20 de junio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial* No. 31.
- Aberos Lambert, S. M., Cevallos Espinoza, M. P., & Vilela Pincay, W. E. (2023). Límites y atribuciones de la administración pública en el procedimiento coactivo. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(1), 4884 - 4900. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i1.4806
- Corte Constitucional del Ecuador (2020, 09 de junio). Sentencia No. 22-13-IN/20. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.
- Chamba Villavicencio, D. T., Sánchez Armijos, M. E., Moncayo Cuenca, R. P., & Sarmiento Vélez, J. C. (2019). El Acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y*

Administrativa, 6(11), 66–75. Recuperado a partir de
<https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/533>

Flores-Obaco, Y. P., & Quiroz-Castro, C. E. (2025). Caducidad y prescripción en el ejercicio de la potestad coactiva de la Administración vs la seguridad jurídica del administrado. *MQRInvestigar*, 9(2), e746. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.2.2025.e746>

Luna-Román, R. C., & García-Segarra, H. G. (2024). Análisis de la eficacia de la notificación y ejecución coactiva de la CNT en Quito. *MQRInvestigar*, 8(4), 5868–5892. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.4.2024.5868-5892>

Machuca Lozano, . S. (2021). La administración pública en el nuevo régimen constitucional. *Palabra*, 1(1), 101–127. Recuperado a partir de
<https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>

Maita-Freire, M. J., & Morales-Navarrete, M. A. (2023). La desproporcionalidad en el ejercicio de la potestad coactiva de las administraciones públicas. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), 226-235.

Reyes, M. (2023). El debido proceso en los procedimientos de ejecución coactiva tributario. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de magíster en derecho tributario]. <https://acortar.link/qtecjM>

Robalino Ronquillo, M. A. (2024). Análisis del embargo de bienes inmuebles como herramienta de ejecución forzosa: la intervención del depositario y su eficacia como garantía de la seguridad jurídica. *Revista Lex*, 7(27), 1380–1393. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i27.250>

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2017). Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 6, 95-105. <https://doi.org/10.31207/ih.v6i0.113>

Rodríguez, A. y Pérez, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento *Revista EAN*, 82, pp.179-200. <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1647>

Sánchez Vásquez, R. (2019). Algunas consideraciones sobre el método exegético jurídico. *Revistas Jurídicas UNAM*.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11016>



- Serrano, L. (2018) El procedimiento coactivo en la legislación ecuatoriana de los últimos años (2005-2018), y su régimen en el código orgánico administrativo. Revista de la Facultad de Jurisprudencia, núm. 4, pp. 107-115, 2018.
<https://www.redalyc.org/journal/6002/600263661005/html/>
- Villacrés y Pazmay (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. Polo del Conocimiento. Edición núm. 58) Vol. 6, No 5. Mayo 2021, pp. 1222-1233. ISSN: 2550 -682X. DOI: 10.23857/pc.v6i5.2751
- Valdivieso Sánchez, D. V. (2024). Análisis jurídico de las garantías procesales y ejecución coactiva en la protección del debido proceso en el sistema legal ecuatoriano. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades 5 (5), 2120 – 2132.
<https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2765>
- Warat, L. (1980). SOBRE LA DOGMÁTICA JURÍDICA. Revista Sequencia. Ano I 2º Semestre 1980.
- Yáñez-Alcívar, A., Rivera-Vivar, G., García-Segarra, H., & Morales-Castro, S., (2025). La constitucionalidad de las medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo en Ecuador. 593 Digital Publisher CEIT, 10(1), 956-972,
<https://doi.org/10.33386/593dp.2025.1.2856>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.